引用格式：魏钰，程多威，王毅. 国家公园科学决策与咨询机制建设的问题与路径——基于治理的视角. 中国科学院院刊, 2024, 39(2): 230-240, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20221107004.
Wei Y, Cheng D W, Wang Y. Problems and suggestions of building scientific decision-making and advisory mechanism of national parks—Governance-based perspective. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2024, 39(2): 230-240, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20221107004. (in Chinese)

国家公园科学决策与咨询机制建设的问题与路径
——基于治理的视角

魏 钰 程多威 王 毅*

中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190

摘要 国家公园是多要素、多功能和多维度的综合体，很难沿袭传统的行政管控模式，需要探索现代化治理体系建设。建立合理高效的科学决策与咨询机制是提升治理成效的重要桥梁。我国在国家公园科学决策与咨询方面取得了显著进展，但由于权责界定模糊、部门化管理路径依赖、决策与咨询之间信息上通下达不够通畅、决策咨询程序规范和制度约束不足等原因，国家公园决策机制与成效仍存在一些问题。文章借鉴了美国和法国在政府集权管理和多元共治等不同治理体系下的国家公园决策咨询机制运行经验，分析了我国确立国家公园决策咨询机构权责边界的关键要素。根据潜在生态环境影响程度、潜在社会影响程度和决策实施的现实约束，文章提出了国家公园法律法规和行政规章制定等26项决策内容需赋予科学团体深度支撑决策甚至“一票否决”的权利，而中央与地方权责边界确立等19项决策内容需启动多方论证机制。文章还就决策咨询的学科统筹、联动协调、制度规范等问题提出了对策建议。

关键词 国家公园治理，科学决策，决策咨询，组织形式，权责边界

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.20221107004

CSTR 32128.14.CASbulletin.20221107004

我国正在推动现代化国家治理体系。作为自然保护地体系的主体和推进生态文明制度建设的重要区域，国家公园需率先作为，突破传统行政管控模式的约束，探索中国国家公园现代化治理体系的建设

*通信作者

资助项目：中国科学院战略性先导科技专项（A类）（XDA20020303），国家林业与草原局委托课题（2020160204），桃花源生态保护基金会和大自然保护协会联合资助课题（THY/BEIJING/CASISD051221）

修改稿收到日期：2024年1月31日

路径。

国家公园集合了自然、地理、人文、历史等多种要素，是生态保护、科学研究、自然教育、生态体验、绿色发展等多重功能的综合体。面对复杂的治理要素和多元的利益相关方，国家公园科学决策的重要性极为凸显，而有效的咨询机制是提高决策科学性、提升治理有效性的重要保障。自国家公园体制试点以来，我国主管部门开展了科学决策和咨询的诸多探索，但相关工作的规范性和配套制度的完善度依然不足，迫切需要进行系统的研究论证。本研究以问题为导向，充分借鉴国际经验，从治理的视角对我国国家公园科学决策与咨询机制建立的关键要素进行了探讨，尝试解答从治理视角下如何确立国家公园科学决策与咨询的组织形式和咨询机构的权责定位这一问题。

1 国家公园治理中的决策与咨询

1.1 国家公园治理的复杂性

治理是区别于行政管控的概念，具有主体的多元化、过程的动态性和适应性等特性，强调多方权责分配和利益共享[1-3]。国家公园的治理具有高度的复杂性。在生态保护第一、国家代表性、全民公益性三大理念引导下，国家公园以重要生态系统的完整性和原真性为保护目标，以人与自然的和谐共生为愿景，同时具有科学研究、自然教育、生态体验、绿色发展等功能，是多要素、多功能、多维度的综合体。

*复杂的自然属性和人地关系等进一步增加了国家公园治理的难度。*生态环境自身具有多维、动态、复杂等特性，如：源于生物多样性和环境要素不确定性的专业性特征[4,5]、因国土空间差异和自然条件差异引发的区域差异性特征[6,7]、各类生态环境要素和生物多样性要素之间通过能量流动和物质循环等生态过程而相互交融产生的系统性特征[8,9]等。在生态系统完整性保护的目标下，国家公园涉及的生态要素和空间结构要素多元，行业和地域关系复杂，再叠加人与自然和谐共生的愿景目标，使得国家公园比其他空间实体具有更加庞大而复杂的利益相关方网络。此外，我国人口基数庞大、人地共生历史悠久、全民所有和集体所有的自然资源共存等都在不同程度上加大了治理复杂性。

1.2 建立国家公园科学决策与咨询机制的必要性

决策是各项事业开展的前提[10]，复杂系统的治理需要科学、民主的决策。合理高效的科学决策与咨询机制，是有效统筹公共部门、社会力量、私营部门[11,12]三边互动关系，保障公共治理的公共性和服务性[13]的重要基础，是复杂系统有效治理的关键路径之一。

*国家公园治理的决策必须是在生态保护第一前提下充分发挥国家公园多重功能的最优选择，是不会对生态系统造成不可逆影响的“无悔选择”，是能够兼顾绝大多数群体利益的明智选择。*通过建立科学决策与咨询机制，可以充分吸纳科学团体①和行业代表提供咨询服务并支撑决策制定和执行，全面发挥集体智慧优势，协调不同利益相关方关系，带动社会参与，统筹社会经济和资源分配，避免政府“专权”管理下的路径偏离[14]，逐步引导决策权由阶级特权走向基于科学事实和社会发展客观需求的公共权力的必须环节。

2 国家公园决策体系存在的问题与根源

*我国国家公园建设是“边破边立”的过程。*在体制试点之初，国家发展和改革委员会牵头并联合12家部委，开展了一系列决策咨询工作[15]，包括组建涵盖多学科的核心专家组，依托科学团体推动《建立国家

① 本文中提及的“科学团体”是一个泛指，包括不同学科的科学家、学者、技术专家和科研工作者等能够从科学视角为决策提供咨询服务的个体和群体。

公园体制总体方案》等文件的出台等。2018年国务院机构重组之后，在新组建的国家林业与草原局的综合协调下，国家公园决策咨询的工作覆盖面逐步扩大，如不同层级的研究和咨询机构逐步设立，国家公园的立法和规划、验收评估等工作，都吸纳了中国科学院等科研机构作为技术支撑和决策咨询部门。

*国家公园的科学决策与咨询工作进展显著，但问题也不容忽视。*笔者通过对立法机构代表、专家学者、一线管理和工作人员代表，以及社区居民等不同利益相关方的访谈和问卷调研发现，国家公园治理在多个环节存在决策缺陷，这固然与科学团体及各界代表的意见建议未能得到全面合理的反映有关，但根本原因在于制度不完善和机制不健全。

2.1 国家公园治理决策缺陷的具体表现

国家公园治理涉及建章立制、规划布局、保护修复、公共服务、社区发展等事务，各环节的决策缺陷集中体现在4个方面。

*（1）遴选、设立等部分重大决策的评估论证不够充分。*在国家代表性、生态重要性和管理可行性尚未得到充分论证，自然资源资产统筹管理方案和管理体制机制等尚未明晰之前，重建轻管、追求数量和速度的情况依然存在。

*（2）决策所依托的学科支撑不够综合。*生态学、林学等相关专业在国家公园规划和管理中占据主流地位，管理学、社会学、经济学、法学等领域专家参与不足，学科覆盖面仍较为狭隘。

*（3）社区权益未得到充分保障。*受自然保护区传统管理模式影响，国家公园与社区的兼容发展路径尚未明确，移民搬迁、禁伐禁牧等“一刀切”政策在一定程度上引发了社区居民的负面情绪。

*（4）社会力量参与的路径和方式不明晰。*社会组织、企业和个人等社区群体表达诉求、建言献策甚至支撑决策咨询的意愿正在上升，但参与的渠道比较单一，方式不够明确，参与程度不足。

2.2 体制与机制层面的根本原因

体制和机制不够完善是导致国家公园治理决策存在缺陷的根本原因之一，具体体现在4个方面。

*（1）权责定位模糊，咨询机构的独立第三方支撑作用不显著。*近年来，从国家到地方的各类国家公园研究院、专家委员会等技术支撑和决策咨询机构快速涌现，但其职能定位还不够明确——哪些工作需要专家咨询，科学团体和其他咨询机构在不同事务上有什么权责，咨询形式和路径有哪些等，目前尚无制度性的明确方案，从而导致咨询机构的独立论证、中立建言等权利向决策者让渡，影响咨询的客观性和有效性。

*（2）部门化管理的路径依赖尚未突破，决策咨询依然存在部门藩篱。*受长期以来自然保护地行业化管理的影响，国家公园的决策咨询事务现主要偏重于以林业和生态为主的自然科学领域，专家构成、咨询事务、咨询过程和决策模型等方面的学科综合性还不够凸显。

*（3）决策和科研的联动机制不够健全，科研成果未有效发挥决策支持作用。*决策部门和咨询机构职能不同，目前科研向决策转化的激励机制不完善；除国家层面以外，很多国家公园研究院或专家委员会未能将科研成果及时、充分地转换为决策所需的有效信息，科学研究的决策支撑作用不够显著。

*（4）决策咨询的制度性约束不足，程序不够规范，咨询实效不够显著。*我国尚未就国家公园决策咨询的工作范围、组织形式和运行程序出台专项制度，不仅咨询机构的编制和经费等无法纳入常态化管理，咨询工作的局限性、随机性和临时性等问题时有发生，而且部分咨询论证流于形式，其合理性和实效性受影响。

3 国家公园科学决策与咨询的国际经验

咨询机构的权责界定、咨询专家的多学科统筹、决策和咨询部门的联动协调、决策咨询的制度性规范

等是弥补国家公园治理决策缺陷的有效手段，但我国目前缺乏足够的实践经验积累。考虑到咨询机制运行模式与治理体系和决策机制密不可分，而美国和法国的国家公园是集权管理和多元共治两种治理模式的典型代表，相应的决策和咨询机制也截然不同。本研究重点参考了这两国的案例，以此洞悉全民所有公共物品和复杂权属自然资源治理过程的有效决策咨询模式，为兼具这些特性的中国国家公园治理提供借鉴。

3.1 美国和法国国家公园决策咨询的组织形式

（1）美国模式：政府主导决策，科学咨询辅助。美国国家公园体系的联邦土地面积占比为96%[16]，是典型的全民所有公共物品，实施政府主导的决策模式，由美国内政部国家公园管理局依法行使唯一的决策权。根据需要，联邦政府依法在其内部设立特定职能的咨询委员会，并与外部专家协同配合，为国家公园决策提供咨询服务，也对政府决策形成制衡作用，避免政府专权。

（2）法国模式：多元共治，科学团体行使重大事务决策权。法国国家公园土地权属复杂，环境、文化和经济等多要素交织，以生物多样性保护和可持续发展为并行目标[17]，实行多元共治。法国生态转型和领土团结部依法负责国家层面国家公园的统筹管理，各个国家公园则由董事会、管理委员会、科学专家委员会和经济、社会与文化委员会等共同治理。此外，中央和各个国家公园也都配有负责决策咨询的首席科学家。

3.2 美国和法国国家公园决策咨询的运行模式

国家公园决策咨询的运行模式与组织形式相配套，组织形式在很大程度上决定运行模式。

（1）决策咨询机构的事权边界。美国在联邦政府单一决策的体制下，美国国家公园的咨询机构主要发挥辅助决策、避免政府专权的作用。《联邦咨询委员会法》规定，咨询机构仅具有咨询职能，不参与决策。对于可能产生显著环境影响或有潜在重大经济社会影响的国家公园行动计划，需要独立环评机构、外部专家等开展环境影响评价、同行评议等予以论证，论证结果作为决策的重要依据。法国国家公园相关决策是基于公共选择的公共决策。法国国家公园科学专家委员会在决策咨询中的职能定位和对决策的影响力更强，主要包括国家公园成立前的先导性决策咨询和国家公园运行中的重大事项决策咨询职能。例如，国家公园成立前对于最优加盟区的边界、核心区范围和宪章条款的科学方案制定权[18]，核心区内的保护性或生态修复性工程性项目②、可能产生环境影响的项目、宪章更新过程相关条款的审议等。经济、社会与文化委员会只就加盟区的经济、社会议题提供咨询服务。

（2）咨询专家的多学科统筹。美国国家公园高度重视咨询委员会专家专业和行业构成。以国家层面的“国家公园体系咨询委员会”为例，其12位成员具有自然科学、社会科学、国家公园管理、财务等不同的学科、技能和地理区域背景③。环境影响评价制度和同行评议机制也要求采取跨学科的分析方法，确保评估和论证结论的综合性和公正性。同样的要求也适用

② Parc national de la Vanoise. Installation du nouveau conseil scientifique du Parc national de la Vanoise. (2020-07-02)[2022-11-07]. http://www.vanoise-parcnational.fr/fr/actualites/installation-du-nouveau-conseil-scientifique-du-parc-national-de-la-vanoise.
Parc national des Cévennes. Le conseil scientifique. (2020-07-02) [2022-11-07]. https://www. cevennes-parcnational. fr/fr/le-parc-national-des-cevennes/letablissement-public/la-gouvernance/le-conseil-scientifique.
arc national des Ecrins. Conseil scientifique : c'était la 100ème séance!. (2020-07-02)[2022-11-07]. http://www.ecrins-parcnational.fr/actualite/conseil-scientifique-c-etait-100eme-séance.

③ National Park Service. National Park System Advisory Board. (2020-06-10)[2020-06-25]. https://www.nps.gov/resources/advisory-board.htm.

于法国。法国国家公园科学委员会由生命和地球科学、人类和社会科学等领域的权威科学家构成，而经济、社会、文化委员会的代表由相关机构和非政府组织（NGO）代表、科学专业人士、当地社区代表、行业协会代表、知名社会人士等组成[18]。

（3）决策和咨询机构的联动协调。美国国家公园的各类咨询委员会有明确的业务范围。例如，法规制定、专项规划编制、自然和人文资源保护、土地产权的管理、人类活动授权、车辆管理等④，各委员会在各自业务范围内与主管部门联动协调。法国国家公园的咨询委员会通过国家公园主管部门召开的科学论证和经济、社会、文化议题辩论进行。有的国家公园（如埃克兰国家公园）还在决策部门和咨询机构之间搭建信息技术平台，需要科学委员会给出建议的文件都在该平台上共享，相关专家给出相应答复，行业外专家可选择参与或不参与。

（4）决策咨询的制度性规范。美国具有一整套完备的法律体系和指令体系来保障决策咨询机制的规范运行。《国家环境政策法》要求所有联邦机构须：① 对拟议“重大联邦行动”的影响和备选方案进行深入研究；② 基于研究结果决定是否进行有关行动；③ 公众参与是制定对环境存在潜在影响的决策的前置条件。《国家历史保护法》对文化资源保护管理中的咨询工作进行了规制。《联邦咨询委员会法》明确了咨询机构的法律地位。为落实国会法案的要求，美国国家公园管理局配套制定了一系列指令性政策，细化了决策咨询的具体规定。法国的法律法规包括环境法典、国家公园总体法、行政命令3个层级。《环境法典》明确了国家公园董事会需要依托科学专家委员会的专业技能和经济、社会与文化委员会的辩论成果等制定相关决策。《国家公园改革法案》作为国家公园总体法，明确了国家公园治理的组织机构和国家公园管理委员会、董事会、科学委员会和经济、社会与文化委员会的权责边界。基于此，国务院令（行政命令的一种）进一步明确了两大咨询委员会的基本构成和运行机制。

综上，美国国家公园属于典型的公共物品，公益性突出，决策机制中政府的主导权强，咨询机构主要发挥辅助决策的咨询功能。各类专家通过多种外部评议机制辅助决策，避免单一政府决策主体的专权。法国国家公园公共物品属性比美国弱，重大决策以集体选择或公共选择为主，咨询机构倾向于发挥决策前置科学支撑和深度支撑决策的职能。这种差异如图1所示。

4 我国国家公园科学决策与咨询机制的建设路径

4.1 我国国家公园决策体系和咨询机制建设的未来方向

公共事物的自身属性决定决策体系运行模式，进而决定决策咨询的实施路径。中国国家公园要求在生态保护第一前提下实现全民公益性，这一定位与美国

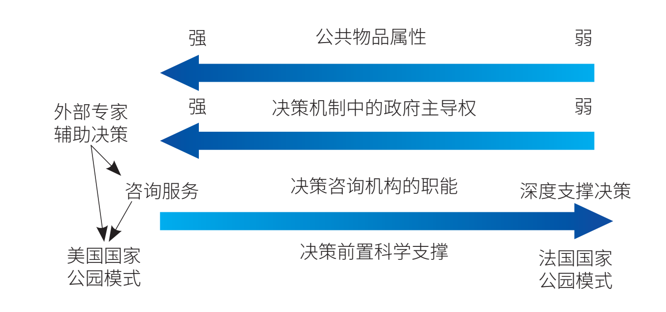


图1　美国和法国经验揭示的决策咨询机构在不同决策模式下的职能定位

Figure 1　Functional orientation of decision-making advisory bodies in different modes of decision-making as revealed by the United States and French experiences

④ National Park Service. National Park System Advisory Board. (2020-06-10)[2020-06-25]. https://www.nps.gov/resources/advisory-board.htm.

国家公园接近。作为同样以严格保护为管理目标的国家公园，政府主导决策能在最大程度上保障全民公益性。然而，美国国家公园的政府集权管理与私有制背景下相对集中的土地权利束和清晰的产权边界、相对发达的社会组织体系等紧密相关。这些条件不能完全适应包括中国在内的很多国家的实际情况。法国在国家公园建设初期就因当地利益相关协调不畅而导致了严重社会冲突，因而随后改革建立了多元共治体系。

要坚持国家公园基本理念，兼顾人地关系的复杂性、管理目标的多元性等特征，我国国家公园的决策体系应该是以政府为主体和引领、多方联动、充分尊重科学的循证决策体系。在此决策体系下，国家公园的咨询机构除了要发挥常规咨询服务的功能，也有必要针对重大事务深度支撑决策，承担起一般性咨询和支撑重大事务循证决策的双重职能。

4.2 国家公园科学决策与咨询的组织形式

以什么样的组织形式提供咨询服务是决策和咨询机制在落实过程中首先需要解决的问题。建议采取研究院和专家委员会结合的方式，发挥两者的长处，共同为国家公园的科学决策提供支撑。

4.2.1 明确研究院和专家委员会的差异化职能定位

国家公园研究院是实体机构，通常依托某一科研院所或高等院校建立，如由国家林业和草原局与中国科学院共建的国家公园研究院等。因其实体机构的属性和专业特性，此类研究院通常都有其主攻的业务领域，如空间布局与规划、生物多样性调查研究、生态保护与修复等，很难覆盖国家公园综合性的咨询业务。专家委员会并非实体机构，而是由主管部门牵头，调集不同机构、不同专业背景的专家代表组成，咨询事项可以覆盖包括自然和人文等多个领域。

在咨询形式上，国家公园研究院除日常咨询外，还可以通过承接特定课题提供系统化的研究成果和咨询建议；而专家委员会由于没有实体机构，其决策咨询的过程通常是就特定事务提供群体性咨询意见。

国家公园的决策咨询需要同时依托这两种不同类型的组织形式。专业性较强、需要系统化研究成果支撑的决策事项以研究院的咨询为主，而对于跨学科的、涉及更多利益相关方的综合性事务，则在依托相关机构研究成果支撑的基础上，进一步发挥专家委员会的群体性决策咨询职能。这种“研究院+专家委员会”的组织形式，可兼顾国家公园科学咨询工作的专业深度和广度，以及组织机构的专业稳定性和灵活性，提高决策的科学性和合理性。

4.2.2 在国家和公园层面建立多学科背景的综合性专家委员会

中央层面的国家公园专家委员会侧重于为主管部门的宏观政策制定、国际合作交流、全国尺度工作成效评估等提供决策支撑。专家委员会秘书处或办公室可设在国家公园管理局，主任及成员的选择遵循多元化原则，兼顾生态学、林学、环境学、地理学、地质学、社会学、经济学、管理学、法学等学科。个体国家公园专家委员会偏重于国家政策的落地、地方政策和制度的设计、管理和监管的具体执行等咨询工作。成员构成在坚持多元化的基础上，还要考虑实践层面的专业和技能，并吸纳更多社会力量的参与。两级专家委员会均可设立不同领域的专项小组，就不同事务以正式文件形式向决策层提交集体意见。

4.3 科学团体在国家公园决策咨询中的权责边界

决策咨询过程中科学团体等咨询机构权责边界的清晰确立是有效实现其组织形式、提高决策科学性和合理性的关键。

4.3.1 确立权责边界的考虑因素

美国和法国的经验表明：① 潜在生态环境影响程度是科学团体支撑循证决策的首要考虑因素。对生态环境存在重大潜在影响的政策和措施必须开展法定的最严格的决策论证，并且赋予核心科学团体表决权。影响程度的判别可以从决策实施后核心生态特征是否产生正面或负面深层次影响的角度予以考虑。

② 潜在社会影响程度是决定科学团体和其他咨询专家决策支撑程度的重要因素。决策实施后是否可能导致社会结构性变化、社区居民生计结构和产业形态的正负面显著改变等重大社会影响须作为决策的重要考虑因素，并就此征求咨询机构的意见。③ 决策实施的现实约束也需纳入咨询机构权责边界确立的考虑因素。对于政府财政投入较高、涉及利益相关方较为复杂的决策，有必要通过多方咨询和论证；在经济影响、社会冲突等风险预测的基础上评估决策的可行性，提高决策的可行性、有效性和可持续性。

4.3.2 科学团体等咨询机构的事权清单

根据以上考虑因素，本研究提出科学团体等咨询机构支撑决策的事权清单：若存在较高的潜在生态环境影响或潜在社会影响，必须通过法定流程确保科学团体有效支撑决策，对于潜在社会影响较高或决策实施现实约束较高的事务，需要启动多方论证（图2）。

为细化权责清单，笔者于2022年5—7月对研究领域为国家公园和自然保护地管理、从事国家公园研究和规划等相关工作5年以上、本人或其研究团队在国家公园研究领域享有盛誉等相关专家进行了调研。调研分两步进行：① 就国家公园治理的决策事务类型对专家进行访谈，通过总结归纳，并结合前期研究成果，提出了从法律法规制定等顶层设计到规划、保护、发展等具体工作环节的8个业务范围和34项具体决策内容（表1）；② 围绕34项决策内容的潜在生态环境影响、潜在社会影响、决策实施的现实约束3个方面咨询受访专家的意见。发出的问卷共12份，收回10份，其中35岁及以下的青年学者4位，36—50岁的学者5位，50岁以上的学者1位。除1位具有硕士学位的受访者以外，共有8位具有博士学位和1位在读博士受访者。受访专家的评估结果用数字“1”“2”“3”进行标定，分别对应潜在影响或现实约束为“低”“中”“高”。综合10位受访者的反馈意见，每项去掉1个最大值和1个最小值后，取剩余8个数值的平均值，数值高于2.00的视为潜在影响或现实约束为较高，并据此对具体事权进行判别（表1）。

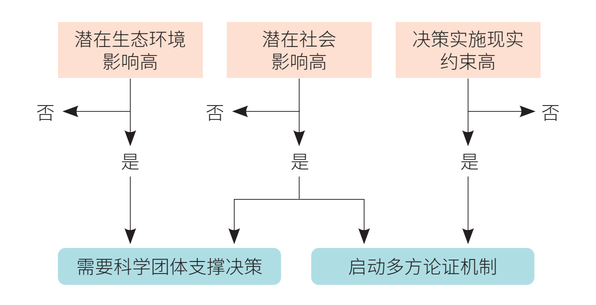


图2 科学团体支撑决策及启动多方论证机制的考虑因素

Figure 2 Considerations for participation of scientific experts in decision-making and the initiation of multi-stakeholder argumentation mechanisms

根据表1显示，对于国家层面国家公园法律法规制定、中央与地方及国家公园管理机构与相关部门权责边界确立、生态监测网络建设与实施等26项决策内容，需由国家公园主管部门出台相关管理制度和办法，赋予科学团体深度支撑决策的权利，在特别重大的问题上甚至赋予其一票否决的权利。而对于国家层面国家公园法律法规制定、自然教育和生态体验规划制定、社区发展规划制定等19项决策内容则需启动多方论证机制以确保决策的合理性。

5 国家公园科学决策与咨询机制运行保障的建议

决策咨询组织机构和权责定位的有效落实需要运行制度的保障。对此，笔者建议：

（1）对国家公园决策咨询工作进行制章立典。① 对国家公园研究院和专家委员会的议事规范和程序进行规制，将其功能、职责、事权清单、任期范围等正在推动制定的《国家公园法》和《自然保护地法》等顶层设计中予以明确。国家公园总体规划及相关专项规划也需要对相应组织机构进行统筹安排。② 在国家公园管理机构三定方案中明确提出专家委员会秘书处或管理办公室的角色与定位，明确委员会的

表 1　需要科学团体支撑决策及启动多方论证机制事权清单

Table 1　List of rights of scientific experts to participate in decision-making and initiate multi-party argumentative mechanisms

咨询业务范围	具体决策内容	潜在生态环境影响	潜在社会影响	决策实施的现实约束	是否需要科学团体支撑决策	是否启动多方论证
顶层设计	国家层面国家公园法律法规制定	3.00	2.63	2.88	是	是
	国家公园行政规章制定	2.63	2.38	2.25	是	是
	国家公园准入标准制定	2.75	1.63	1.38	是	否
	中央与地方、国家公园管理机构与相关部门权责边界确立	2.38	2.13	2.25	是	是
	某国家公园管理规章的制定	2.25	2.00	1.38	是	是
规划和空间布局	全国层面国家公园系统规划	2.75	2.13	2.13	是	是
	自然保护地的优化整合及生态保护红线的划定	2.88	2.63	2.63	是	是
	某国家公园保护和管理目标的确定	2.13	1.75	1.88	是	否
	某国家公园总体规划制定	2.63	2.38	2.25	是	是
自然资源保护及修复	生态监测网络建设与实施	2.00	1.13	1.75	是	否
	本底资源调查和生态系统评估	2.11	1.22	1.78	是	否
	重点保护对象的保护战略制定与实施	2.75	2.00	2.25	是	是
	生态修复工程项目部署	2.63	1.75	2.13	是	否
	自然灾害和有害生物防治	2.63	1.38	1.75	是	否
	巡护体系建设与实施	2.13	1.75	1.88	是	否
	智慧管理系统的建设与运营	1.88	1.25	1.63	否	否
文化资源保护及修复	文化遗产资源的勘测和评估	1.38	1.63	1.75	否	否
	文化遗产资源保护战略制定与实施	1.50	1.50	2.25	否	否
	文化遗产的修复	1.50	1.75	2.00	否	是
自然教育和生态体验	自然教育和生态体验规划制定	2.00	2.50	2.00	是	是
	科普宣教场馆和设施建设论证	1.88	1.75	1.63	否	否
	自然教育产品开发建设论证和评估	1.63	2.25	1.88	是	是
	游憩步道等相关生态体验设施建设评估论证	2.25	1.63	1.75	是	否
	门票定价机制的评估论证	1.38	2.88	1.88	是	是
社区发展和民生保障事务	社区发展规划制定	2.38	3.00	2.25	是	是
	特许经营方案论证	2.50	2.88	2.13	是	是
	集体土地统筹管理制度探索与论证	2.38	2.88	2.50	是	是
	生态友好型产品开发建设论证和评估	2.25	2.63	2.00	是	是
	生态移民搬迁工程论证与实施	2.63	3.00	3.00	是	是
	多元化生态补偿机制建设	2.50	3.00	2.75	是	是
社会参与型项目管理	公益保护项目实施方案论证	1.63	1.88	1.75	否	否
	社会捐赠制度探索与论证	1.38	1.63	1.63	否	否
服务性设施和产品开发建设	公共卫生和供水供电等服务设施建设论证和评估	1.75	2.25	1.88	是	是
	管理机构基础设施建设论证和评估	1.75	1.38	1.88	否	否

性质和职能。建议国家公园研究院院长和专家委员会主任进入国家公园管理局领导小组名单，参与国家公园决策层的各项常务会议。

（2）建立国家公园决策部门和咨询机构之间的常态化联动机制。建立国家公园决策部门和咨询机构之间的联席会议机制，将定期工作动态分享和不定期信息交流相结合，同时构建国家公园决策咨询信息技术共享平台，形成决策部门和咨询部门双向信息共享机制，促进双方信息的有效对接和研究成果的及时高效转化。

致谢 本研究得到大自然保护协会(TNC)的大力支持。

参考文献

1 王名, 蔡志鸿, 王春婷. 社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新. 中国行政管理, 2014, (12): 16-19.
Wang M, Cai Z H, Wang C T. Social co-governance: The exploring praxis and institutional innovation of multi-subject governance. Chinese Public Administration, 2014, (12): 16-19. (in Chinese)

2 Stoker G. Governance as theory: Five propositions. International Social Science Journal, 1998, 50: 17-28.

3 詹国彬, 陈健鹏. 走向环境治理的多元共治模式: 现实挑战与路径选择. 政治学研究, 2020, (2): 65-75.
Zhan G B, Chen J P. Towards multiple co-governance model of environmental governance—Realistic challenge and path choice. CASS Journal of Political Science, 2020, (2): 65-75. (in Chinese)

4 Jax K, Furman E, Saarikoski H, et al. Handling a messy world: Lessons learned when trying to make the ecosystem services concept operational. Ecosystem Services, 2018, 29: 415-427.

5 Parks Canada Agency. “Unimpaired for Future Generations?” Conserving Ecological Integrity With Canada’s National Parks. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2000: 1-21.

6 刘继来, 刘彦随, 李裕瑞. 中国“三生空间”分类评价与时空格局分析. 地理学报, 2017, 72(7): 1290-1304.
Liu J L, Liu Y S, Li Y R. Classification evaluation and spatial-temporal analysis of “production-living-ecological” spaces in China. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(7): 1290-1304. (in Chinese)

7 欧阳志云, 王效科, 苗鸿. 中国生态环境敏感性及其区域差异规律研究. 生态学报, 2000, 20(1): 9-12.
Ouyang Z Y, Wang X K, Miao H. China’s eco-environmental sensitivity and its spatial heterogeneity. Acta Ecologica Sinica, 2000, 20(1): 9-12. (in Chinese)

8 Dudley N. Guidelines for applying protected area management categories. Gland: International Union for Conservation of Nature, 2008.

9 魏钰, 雷光春. 从生物群落到生态系统综合保护: 国家公园生态系统完整性保护的理论演变. 自然资源学报, 2019, 34(9): 1820-1832.
Wei Y, Lei G C. From biocenosis to ecosystem: The theory trend of conserving ecosystem integrity in national parks. Journal of Natural Resources, 2019, 34(9): 1820-1832. (in Chinese)

10 杨建国, 徐艳. 决策问责异化的形成机理及其精准治理. 公共治理研究, 2022, 34(4): 50-57.
Yang J G, Xu Y. The formation mechanism of dissimilation of accountability for decision making and the way of precise governance. Public Governance Research, 2022, 34(4): 50-57. (in Chinese)

11 Lemos M C, Agrawal A. Environmental governance. Annual Review of Environment and Resources, 2006, 31: 297-325.

12 Young O R, Berkhout F, Gallopin G C, et al. The globalization of socio-ecological systems: An agenda for scientific research. Global Environmental Change, 2006, 16(3): 304-316.

13 胡正昌. 公共治理理论及其政府治理模式的转变. 前沿, 2008, (5): 90-93.
Hu Z C. Public governance theory and the transformation of government governance model. Forward Position, 2008, (5): 90-93. (in Chinese)

14 石亚军. 实现政府科学决策机制的根本转变. 中国行政管理, 2006, (10): 10-13.
Shi Y J. Realize the fundamental transformation of the government’s scientific decision-making mechanism. Chinese Public Administration, 2006, (10): 10-13. (in

Chinese)

15 王毅, 黄宝荣. 中国国家公园体制改革:回顾与前瞻. 生物多样性, 2019, 27(2): 117-122.

Wang Y, Huang B R. Institutional reform for building China's national park system: Review and prospects. Biodiversity Science, 2019, 27(2): 117-122. (in Chinese)

16 魏钰, 何思源, 雷光春, 等. 保护地役权对中国国家公园统一管理的启示——基于美国经验. 北京林业大学学报(社会科学版), 2019, 18(1): 70-79.

Wei Y, He S Y, Lei G C, et al. Establishing conservation easement system to promote unified management of China's national parks: US-based experience. Journal of Beijing Forestry University (Social Science), 2019, 18(1): 70-79. (in Chinese)

17 Office français de la biodiversité. Les parcs nationaux de France. (2004-06-07)[2020-06-30]. http://www.parcsnationaux.fr/fr/des-decouvertes/les-parcs-nationaux-de-france.

18 Guignier A, Prieur M. Legal Framework for Protected Areas: France Guidelines for Protected Areas Legislation. IUCN Environ-mental Policy and Law Paper, 2010.

Problems and suggestions of building scientific decision-making and advisory mechanism of national parks

—Governance-based perspective

WEI Yu CHENG Duowei WANG Yi*

(Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract National parks are multi-factor, multi-functional and multi-dimensional complexes, which makes them difficult to follow the traditional administration and management modes, and need to explore the construction of a modernized governance system. An important step in enhancing the effectiveness of governance is to establish a reasonable, and efficient scientific decision-making and consultation mechanism. China has made remarkable progress in scientific decision-making and consultation in national parks. However, there are still some problems with the national parks' decision-making process and effectiveness due to vague definition of authority and responsibility, dependence on departmentalized management paths, and inadequate upward and downward transmission of information between decision-making and consultation, etc. This study draws on the operational experience of decision-making advisory mechanisms of national parks in the United States and France under different systems of centralized governance and polycentric governance, and analyzes the key components of clarifying the boundaries of authority and responsibility of decision-making advisory bodies of national parks in China. According to the degree of potential ecological and environmental impact, the degree of potential social impact and the realistic constraints of decision implementation, this study proposes that 26 decision contents, such as the formulation of national park laws and regulations and administrative regulations, need to give scientific experts the right to support the decision making in depth or even a veto, while 19 decision contents, such as the establishment of the boundary between central and local authority and responsibility, need to initiate a multi-party demonstration mechanism. This study also proposes countermeasures for disciplinary coordination, linkage and coordination, and institutional regulation of decision-making consultation.

Keywords national park governance, scientific decision-making, decision-making advisory, organizational forms, boundaries of authority and responsibility

*Corresponding author

魏 钰 中国科学院科技战略咨询研究院助理研究员。主要研究领域：国家公园和自然保护地治理、生态系统管理、社区可持续发展等。E-mail: weiyu@casisd.cn

WEI Yu Assistant Research Fellow of Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS). Her research focuses on governance of national parks and protected areas, ecosystem management, sustainable community development, etc. E-mail: weiyu@casisd.cn

王 毅 中国科学院科技战略咨询研究院研究员，中国科学院大学公共管理学院可持续发展系主任、教授。全国人大常委会委员，国家气候变化专家委员会副主任。《中国科学院院刊》编委。主要研究领域：生态文明制度、绿色转型发展战略、气候变化政策与低碳规划、流域综合管理、资源环境保护政策、国家公园体制改革等。E-mail: wangyi@casisd.cn

WANG Yi Professor of Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS) and School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences (UCAS). Member of the NPC Standing Committee, Vice Chair of the National Expert Panel on Climate Change. Editor of *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*. Prof. Dr. Wang's main expertise is institutional arrangements of ecological civilization, green transition and development strategy, climate change policy and low carbon planning, integrated river basin management, resource and environmental protection policy, reform of national parks system, etc. E-mail: wangyi@casisd.cn

■责任编辑：张帆